Promotion de conditions favorables à la construction de logements locatifs en matière d'assurance prêt hypothécaire

Préparé pour :

Le Sous-comité de la recherche
Groupe de travail sur l'offre de logements
Ministère des Affaires municipales et du Logement de l'Ontario

Par :

Greg Lampert
et
Steve Pomeroy

Mars 2002

103-02341/

Résumé

Ce mémoire a été préparé pour le Sous-comité de la recherche du Groupe de travail sur l'offre de logements – un groupe consultatif mixte gouvernement-industrie créé pour cerner les problèmes d'offre de logements locatifs et offrir des solutions dans ce domaine. Le Groupe de travail sur l'offre de logements est coprésidé par le ministère des Affaires municipales et du Logement de l'Ontario et des représentants de l'industrie.

En mai 2001, le Groupe de travail sur l'offre de logements a publié un rapport intérimaire, *L'offre de logements locatifs : dynamique du marché et recommandations pour stimuler la nouvelle construction*, qui était un appel à l'action pour encourager des investissements bien nécessaires dans les nouveaux logements locatifs. Il y recommandait entre autres l'étude de diverses modifications du traitement fiscal du secteur du logement locatif à l'échelle fédérale susceptibles de relancer les investissements dans ce secteur.

Ce rapport est l'un d'une série de trois visant à aborder les questions soulevées par le rapport intérimaire du Groupe de travail sur l'offre de logements et qui constituent des rapports cironstanciels soutenant le second rapport du Groupe de travail sur l'offre de logements : *L'instauration de conditions favorables à la création de logements locatifs grâce à des réformes touchant l'impôt et l'assurance prêt hypothécaire*. Ces trois rapports incluent :

1. **Modifications du régime fiscal fédéral envisageables en vue d'encourager la construction de logements locatifs**, traitant de la mise au point d'un cadre d'action pour l'identification et l'analyse des modifications qu'il serait possible d'apporter au régime fiscal fédéral, afin de créer par des interventions stratégiques des conditions propices aux investissements dans la construction de logements locatifs en Ontario;
2. **Contexte de la création de logements locatifs privés aux États-Unis**, évoquant les incitatifs fiscaux et autres à la création de logements locatifs à but lucratif aux États-Unis, leur fonctionnement, la façon dont ils génèrent des capitaux pour le financement de nouveaux logements locatifs privés et leur transposition possible au contexte canadien;
3. **Promotion de conditions favorables à la construction de logements locatifs en matière d'assurance hypothécaire**, examinant les pratiques de tarification et les droits d'assurance prêt hypothécaire de la Société canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL) en ce qui a trait aux logements locatifs, de même que les mesures que pourrait prendre la Province pour faciliter l'obtention d'une assurance prêt hypothécaire pour de nouveaux ensembles locatifs – le rapport que voici.

Le présent rapport examine les droits d'assurance prêt hypothécaire et autres conditions de tarification de la SCHL – tant passés que présents, suite aux changements de récente date. Il examine par ailleurs ce qui se fait aux États-Unis en matière de prêts pour logements locatifs, en plus d'aborder les mesures que la Province pourrait envisager de prendre pour faciliter l'accès à des capitaux pour le financement d'ensembles locatifs.

L'assurance prêt hypothécaire est un élément clé de l'obtention de crédits pour la création de logements locatifs. Or, plusieurs intervenants majeurs dans le secteur du logement locatif, y compris des prêteurs et des investisseurs potentiels, ont des sentiments mitigés concernant l'assurance prêt hypothécaire offerte par la SCHL. D'un côté, cette assurance prêt hypothécaire permet d'obtenir des prêts élevés par rapport à la valeur d'emprunt, des taux d'intérêts moindres et donc un levier financier plus intéressant que dans d'autres circonstances. D'un autre côté, les démarches pour obtention de l'assurance prêt hypothécaire et les négociations afférentes sont perçues comme étant inutilement pénibles et à l'issue trop incertaine. Les intervenants aimeraient que le processus soit simplifié, que les conditions de tarification de la SCHL soient assouplies et que les droits d'assurance prêt hypothécaire soient révisés à la baisse.

Faute de disposer d'analyses actuarielles des droits d'assurance prêt hypothécaire et des conditions de tarification de la SCHL, il est impossible de se prononcer sur la question de savoir si ces droits et conditions sont raisonnables, compte tenu des risques (considérables) associés à l'octroi de prêts pour le financement de nouveaux ensembles locatifs. Le mandat de la SCHL est d'offrir des prêts assurance hypothécaire « en faisant preuve d'un esprit d'entreprise », ce qui est sans doute reflété dans ses droits et autres exigences. Néanmoins, d'après les intervenants dans le secteur, la question plus importante qui se pose concerne l'intérêt public à la lumière de l'autre aspect du mandat de la SCHL, qui est de contribuer à un meilleur fonctionnement du marché du logement – y compris le secteur du logement locatif. Les intervenants mettent en doute l'utilité que la fonction d'assurance prêt hypothécaire de la SCHL soit assurée par une entreprise publique, alors que l'esprit d'entreprise enchâssé dans son mandat l'empêche de faciliter le financement de nouveaux logements locatifs – qui est pourtant sans conteste un objectif d'intérêt public du gouvernement fédéral.

La SCHL a répondu aux critiques formulées à l'égard de ses conditions de tarification et de ses droits d'assurance prêt hypothécaire en adoptant plusieurs changements qui ont pris effet en mars 2002. Elle a réduit légèrement (de 5 à 4,5 pour 100) les droits payables à l'égard des prêts dont le coefficient par rapport à la valeur du bien visé est de 85 pour 100, alors que les droits payables à l'égard des prêts dont le rapport prêt-valeur se situe entre 71 et 80 pour 100 sont supérieurs. Elles a également revu en profondeur ses conditions de tarification en ce qui a trait aux prêts visant des logements locatifs neufs, en ce sens qu'elle utilise désormais des taux de capitalisation sensibles aux forces du marché et qu'elle a modifié le coefficient de couverture de la dette exigé à l'égard des prêts pour le financement de nouveaux logements locatifs.

L'adoption de taux de capitalisation sensibles aux forces du marché représente une amélioration majeure par rapport à la politique « officielle » antérieure, qui consistait à appliquer un taux de capitalisation d'au moins 9 pour 100. Ceci étant dit, les modifications intervenues au niveau du coefficient minimal de couverture de la dette risquent d'amoindrir les effets des nouveaux taux de capitalisation dans les marchés locatifs robustes (aux taux de capitalisation faibles) tels que Toronto et Ottawa – en fait, elles ramèneront même les capitaux disponibles pour financer la construction de logements locatifs à un niveau inférieur

à ce qu'ils étaient si (comme on peut s'y attendre) les taux d'intérêts payables sur les emprunts hypothécaires devaient remontrer par rapport à leur valeur actuelle. Présentement, si un investisseur immobilier tente d'obtenir un taux d'intérêt définitif applicable lorsque les travaux de construction seront achevés, les nouvelles exigences relatives au coefficient minimal de couverture de la dette pourraient fort bien limiter la valeur du prêt hypothécaire auquel il est admissible à un montant moindre que ce à quoi il aurait eu droit en application des conditions de tarifications antérieures.

Le système américain de financement des investissements dans la création de logements locatifs offre des leçons intéressantes pour le Canada. En effet, aux États-Unis, les ensembles locatifs privés n'ouvrent pratiquement jamais droit à une assurance prêt hypothécaire. Les risques associés à la mise sur pied de ce type d'ensembles sont essentiellement assumés moyennant une plus grande marge entre le taux d'intérêt sur les prêts hypothécaires et le taux nominal de titres gouvernementaux à long terme que ce qui se pratique au Canada pour les prêts assurés. Le financement de la plupart des ensembles locatifs américains est facilité et influencé par un marché hypothécaire secondaire bien plus vaste et plus complexe que le nôtre.

Dans l'ensemble, les entrepreneurs immobiliers américains ne peuvent pas obtenir de prêts hypothécaires pour la création de logements locatifs d'un rapport prêt-valeur supérieur à 80 pour 100 et ils doivent en général satisfaire à des exigences similaires à celles adoptées récemment par la SCHL en matière de coefficient de couverture de la dette. La principale différence entre les États-Unis et le Canada est que chez nos voisins, la plupart des prêts sont sans recours – autrement dit, les garanties et engagements personnels tels que les exige la SCHL à l'égard des prêts qu'elle assure ne sont en général pas de mise de l'autre côté de la frontière.

Si la Province estime que les modifications adoptées dernièrement par la SCHL en ce qui a trait à ses pratiques d'assurance des prêts hypothécaires sont insuffisantes pour faciliter l'accès aux crédits hypothécaires nécessaires à la création de logements locatifs, elle pourrait envisager de prendre différentes mesures, à savoir :

- continuer de faire pression pour obtenir un assouplissement des conditions de financement de la création de logements locatifs;
- forger un partenariat avec le gouvernement fédéral en vue d'une amélioration de la situation (moyennant le partage des risques);
- mettre sur pied une entité provinciale chargée d'assurer les prêts hypothécaires;
- étudier des possibilités de collaboration avec le secteur privé pour trouver une solution de remplacement à l'assurance prêt hypothécaire offerte par la SCHL.

De toutes ces mesures, les deux premières semblent les plus simples à réaliser.

L'exercice de pressions afin d'obtenir un assouplissement des conditions de financement de la création de logements locatifs pourrait se faire de plusieurs façons :

- **une analyse des risques liés aux prêts hypothécaires visant des biens locatifs** – faute de pouvoir accéder aux analyses actuarielles de la SCHL, il n'est tout simplement pas possible de procéder à une évaluation détaillée de ces risques. Toutefois, un examen de la série de mesures d'atténuation des risques utilisées par la SCHL (droits d'assurance substantiels, conditions de tarification très strictes, retenues pour réalisation du revenu locatif et garanties exigées des investisseurs) donne à penser qu'un peu plus de souplesse pourrait être une bonne chose, en ce sens que lorsque la SCHL dispose de sûretés suffisantes (p. ex., le bien locatif lui-même, plus des garanties « sans faille »), elle pourrait peut-être se montrer moins stricte sur le plan de ses autres mesures d'atténuation des risques (p. ex., en ce qui a trait au le coefficient de couverture de la dette ou aux droits exigés);

- **la révision du mandat de la SCHL** – les intervenants s'interrogent sur l'utilité d'avoir confié la fonction d'assurance prêt hypothécaire à un organisme de la Couronne, si cet organisme n'est pas en mesure de promouvoir l'objectif d'intérêt public qu'est le financement de nouveaux logements locatifs en acceptant de prendre plus de risques. Vu la nature manifestement profitable des opérations d'assurance prêt hypothécaire de la SCHL et l'absence de nouveaux prêts hypothécaires assurés par celle-ci visant la construction de logements locatifs, il semblerait que la SCHL dispose d'une marge de manœuvre suffisante pour pouvoir assumer davantage de risques liés à l'assurance de prêts hypothécaires destinés à financer la création de logements locatifs;

- **la modification de la *Loi sur les banques*** – à l'heure actuelle, aucune banque à charte fédérale n'a le droit de consentir des prêts dont le coefficient par rapport à la valeur du bien visé est de plus de 75 pour 100 sans assurance prêt hypothécaire. Vu l'absence de concurrence, les emprunteurs désireux d'obtenir un prêt élevé par rapport à la valeur d'emprunt de leur bien n'ont d'autre choix que de se tourner vers la SCHL. Aux États-Unis, les prêteurs consentent régulièrement des prêts dont le rapport prêt-valeur est de 80 pour 100 sans assurance prêt hypothécaire. Il serait peut-être temps de revoir les dispositions de la *Loi sur les banques* à cet égard et d'autoriser les prêteurs à assumer davantage de risques par l'octroi de prêts élevés sans obligation pour l'emprunteur d'obtenir de l'assurance prêt hypothécaire. Pareille mesure aurait pour conséquence que les risques seraient tarifés par le marché et qu'il existerait une solution de rechange à l'évaluation des risques entreprise par la SCHL.

La Province pourrait aussi chercher à négocier un partenariat avec le gouvernement fédéral en vue d'un partage des risques et donc d'une amélioration de l'accès à l'assurance prêt hypothécaire pour les nouveaux ensembles locatifs. Ce partenariat pourrait mettre à profit le savoir-faire de la SCHL et son infrastructure de tarification actuelle, afin de disposer d'un fondement solide à l'évaluation des risques associés aux ensembles locatifs, tout en apportant plus de souplesse au niveau du plafonnement des prêts ou de la diminution des droits d'assurance, et ce grâce à des garanties provinciales.

Pour recevoir une copie du rapport entier, veuillez contacter :

Direction du logement à but lucratif
Ministère des Affaires municipales et du Logement
14e étage, 777, rue Bay
Toronto (Ontario) M5G 2E5

Tél. : (416) 585-6001
Téléc. : (416) 585-7607
Courriel : eric.adams@mah.gov.on.ca